5.
Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional*

Leticia Pinheiro
Gregory Beshara

Na acepção imediata, a educação é concebida como processo de aquisição de conhecimento. As informações recebidas, assimiladas e memorizadas, por sua vez, compõem o universo mental por meio do qual cada indivíduo decodifica, percebe e sente a realidade. Produto da justaposição dos entendimentos subjetivos e das referências compartilhadas, o conhecimento permite a apropriação dos fatos, cuja diversidade ontológica é o limite das possíveis formas de compreensão. Em reflexos concretos, a concepção é o estágio anterior à ação: o quadro cognitivo que orienta as decisões e comportamentos. Os sistemas educacionais — estruturas privilegiadas na transmissão do conhecimento — emergem, pois, como espaços centrais na formulação e disseminação de narrativas e versões que influem, decisivamente, em como se interpreta a realidade e, por conseguinte, se age.

Com base nessa perspectiva, a educação é, necessariamente, foro de ampla incidência política. Quando falamos em educação pensamos, entre

* Agradecemos a todos aqueles que colaboraram na realização desta pesquisa, contribuindo com suas pesquisas, seus comentários e depoimentos, em especial a Maria Regina Soares de Lima (Iesp/Uerj), Monica Hirst (UTDT), José Flavio Sombra Saraiva (UnB), Alessandro Candeas (MRE), Daniel Lopes (MRE), Milene Reis (MEC), Magda Coelho (MEC), Ana Clara Abreu (PUC-Rio), Tatiana Santos Oliveira (Iesp/Uerj) e Sol Marques (PUC-Rio). Agradecemos também aos alunos do Curso de Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio, que, nas disciplinas Tópicos de relações internacionais e Atores e agendas da política externa brasileira, entre 2006 e 2010, nos ajudaram a refletir sobre a nova configuração da arena de formulação da política externa brasileira. Dedicamos a eles este capítulo, na certeza de que nele reconhecerão alguns dos debates travados em sala de aula e de que continuarão a contribuir para o aprofundamento dessa reflexão, assim como para o aprimoramento dessa prática. As entrevistas foram realizadas graças ao apoio do CNPq, por meio da rede Expansão, Renovação e Fragmentação das Agendas e Atores da Política Externa, coordenada por Leticia Pinheiro.

Scanned by CamScanner

outras coisas, em sua função de promover cultura e valores comuns como fonte de coesão e integração social, assim como em sua condição de suporte essencial na construção e consolidação do Estado-nação (Durkheim, 1977). A essas funções e características em geral associamos a existência de uma língua comum como ferramenta de elaboração, compartilhamento e transmissão de uma mesma história e de um projeto de construção e preservação de uma identidade. Sabemos também que, no âmbito da educação, alguns domínios são mais afeitos às funções de construção e de coesão de uma comunidade — como a história, a geografia, a literatura, a música — e outros menos — como a matemática, a física, a biologia —, ainda que igualmente nesses campos a produção, o compartilhamento de conceitos e a transmissão de conhecimento também se beneficiem de um idioma e de uma cultura comum para a transmissão e a troca de informações. Assim, sabemos que o ensino da história cumpre papel central na construção e popularização dos mitos nacionais, na definição dos marcos da trajetória política, social e econômica de um país e na construção de uma identidade comum. Temos ciência de que o ensino da literatura e da música fazem parte da cultura que constitui e renova as características nacionais; de que o ensino da geografia é um dos instrumentos de construção e naturalização da soberania territorial, das fronteiras e do valor político dos recursos naturais. Enfim, não temos dúvidas de que a educação é um dos instrumentos de construção e consolidação do Estado-nação.

Já quando falamos de política externa, nos reportamos a um conjunto de ações e decisões de um determinado Estado em relação a outros Estados ou a outros atores que formam o sistema ou a sociedade internacional. Dessa forma, concebemos a política externa como uma política pública, uma ação formulada e implementada pelas instituições que constituem o Estado, tal como as demais políticas governamentais. Mas a política externa também pode ser vista como "um instrumento de construção de identidade que ergue fronteiras entre o que se é e o que é o outro, definindo neste processo os interesses nacionais" (Messari, 2001:227). Não por coincidência, portanto, tal como a educação, a política externa é também central no processo de construção e defesa de uma identidade que ajuda a conformar o Estado-nação.

Mas se isso é correto quando nos reportamos aos processos de formação e consolidação do Estado, não seria igualmente correto supor um relaxamento dessas funções à medida que o Estado se fortalece? Ou, por

outra, se atualmente a globalização e a internacionalização impactam fortemente os traços constitutivos e característicos do Estado, levando alguns a já conceberem a existência de diferentes tipos de comunidades políticas, deixando para trás a clássica definição de Max Weber,[1] qual seria o papel da educação e da política externa na atualidade? Afinal, os vetores que impactam as características do Estado nacional moderno inevitavelmente impactam também suas políticas públicas, quer a política externa, quer aquelas voltadas para o campo da educação.[2] Assim, muitos autores advogam que o sistema nacional de educação não tem futuro no mundo globalizado (Donald, 1992). Há, inclusive, quem afirme que os governos não podem mais usar a educação para promover a coesão social e transmitir a cultura nacional. Por outro lado, há também quem advogue posição oposta ao defender que, justamente em virtude da transformação do capital, das mercadorias e das ideias em globais, os governos devem considerar a educação como o mais eficaz instrumento de política nacional (Green, 2006).

Da mesma forma, encontramos tanto os que reafirmam a centralidade dos métodos diplomáticos tradicionais para o exercício da política externa, entendida como a defesa dos interesses nacionais, quanto os que postulam sua insuficiência ou mesmo sua obsolescência (Henrikson, 2005).

Neste capítulo, não endossamos completamente nem a primeira nem a segunda posição, embora concordemos com alguns aspectos de ambas, no que se refere tanto ao tema da educação quanto ao exercício da política externa. Partimos do suposto de que os governos, em nome de seus Estados, ainda detêm poder para determinar os respectivos sistemas nacionais de educação e de que a diplomacia tradicional exercida pelos ministérios das relações exteriores é fundamental para a formulação e implementação da política externa dos Estados. Mas também concordamos que, a cada dia, torna-se mais imprescindível a incorporação

[1] Conforme Weber, "uma comunidade cuja ação social é dirigida para a subordinação de um território e da conduta das pessoas dentro dele à dominação ordeira por parte dos participantes, através da disposição de recorrer à força física, incluindo normalmente a força das armas" (1978:901, apud Oliveira, 1999).

[2] Entre esses tantos elementos, podemos citar as influências neoliberais e seus efeitos sobre o papel de liderança do Estado na regulação da economia e da sociedade; o fortalecimento de organizações políticas regionais e supranacionais, reduzindo os poderes do aparato estatal em determinadas áreas; os efeitos que a diversidade, a heterogeneidade e mesmo a fragmentação das sociedades modernas operaram sobre o conceito de identidade nacional; a crescente participação de atores não estatais (nacionais ou transnacionais) na definição das políticas do Estado etc.

Scanned by CamScanner

na formação educacional das pluralidades e diversidades identitárias potencializadas pela globalização; assim como é fundamental diversificar os métodos, as práticas e as agendas de política externa dos Estados.

O ponto central, portanto, não se encontra na perda de força da educação como fator de coesão e integração social, nem no enfraquecimento do exercício da política externa dos Estados por suas agências diplomáticas. Encontra-se, sim, na pergunta: que outra(s) comunidade(s) política(s) a educação irá contribuir para preservar ou criar, e em que medida isso é ou será feito também por novos protagonistas no exercício da política externa? Interessante como hipótese, mas as densidades são distintas. Dito de outra forma, como o Estado — ainda em pleno vigor — usará, ou efetivamente usa, a educação como instrumento constitutivo de que tipo(s) de comunidade política? Nesse sentido, o que se postula na reflexão que se segue é se, e como, a educação integra a agenda da política externa em direção à construção e à consolidação de novos arranjos políticos mais abrangentes, que convivem com o âmbito estatal/nacional, sem necessariamente negá-lo. Se no passado a educação foi condição essencial para a construção do Estado-nação, ela agora também pode ser vista como uma das grandes aliadas da política externa dos Estados na construção de outras comunidades políticas, ajudando a criar uma nova identidade que lhes dê sustentação. Afinal, para toda e qualquer comunidade política que aspire à perenidade, sejam quais forem seus formatos e natureza, a educação permanece desempenhando papel central.

Uma das premissas deste capítulo é a assunção de que, junto com essa diversificação temática da agenda da política externa — seja como decorrente, seja como promotora —, surgem também novos atores e altera-se o arranjo institucional da formulação e implementação da política externa, nesse sentido impactando a relação da agência diplomática com as demais pastas.[3] Nesse sentido, a reflexão sobre a educação como constitutiva da agenda da política externa brasileira, em direção à construção de uma identidade regional e ao fortalecimento de uma comunidade política, não vem separada da reflexão sobre quem a formula e quem a implementa. Assim, buscamos igualmente contribuir para uma melhor compreensão sobre a participação de outros agentes na formulação e condução da

[3] Para um excelente mapeamento das funções constitucionais e regulares dos órgãos que integram o Poder Executivo Federal brasileiro, ver França e Sanchez Badin (2010); e Cintra (2010).

política externa brasileira, além do Itamaraty, este reconhecido constitucionalmente no Brasil como a agência responsável pela área. Na realidade, buscamos ir além da mera identificação da presença de novos atores nesse universo, o que vem sendo feito com grande competência por diversos autores,[4] ao procurarmos discutir as implicações substantivas desse exercício para o conteúdo e a implementação da política externa brasileira.

É, portanto, sobre como educação e política externa se encontram no âmbito particular das relações internacionais contemporâneas, por que se encontram e sobre algumas das implicações desse encontro que gostaríamos de compartilhar as reflexões que se seguem. Afinal, num mundo onde se verifica uma crescente pluralização de atores e agendas, onde os arranjos integracionistas se multiplicam e onde a diversidade ganhou a agenda da política econômica, social e externa, a educação como força de coesão talvez tenha se tornado mais necessária do que no passado, quando esta era, sem dúvida, sua explícita e dominante função no âmbito nacional (Green, 2006:196). O que postulamos, entretanto, não é a instrumentalização da educação como fator de coesão intrafronteiras — o que sem dúvida ela é —, mas como fator de integração e coesão em direção à formação e à consolidação de novas comunidades políticas imaginadas. Assim, numa analogia com a construção do Estado-nação em que a educação é parte constitutiva da defesa da soberania nacional, assim como da construção de instituições públicas nacionais e da popularização das noções de cidadania, *statehood* e identidade nacional (Green, 1997:31), ela, a educação, talvez também possa ser vista como um instrumento da política externa brasileira em direção à construção de um novo ente político, da institucionalização de aparatos multinacionais e da construção de uma identidade regional.

Para discutir esses pontos, apresentamos o envolvimento do Ministério da Educação (MEC) na política externa brasileira, como um exemplo particular de uma nova configuração da arena decisória de política externa, na qual outros ministérios, para além do Itamaraty, vêm se engajando em assuntos externos. Para tanto, elegemos como ilustração o envolvimento do MEC em projetos desenvolvidos no Mercosul. Com base na descrição de algumas iniciativas negociadas e empreendidas por esse ministério, serão discutidas as implicações da incorporação da temática educacional na agenda do

[4] Ver Cintra (2010), Faria (2008), Figueira (2010), França e Sanchez Badin (2010) e Pinheiro (2009).

Scanned by CamScanner

bloco. Para tanto, nossa escolha recaiu sobre iniciativas que se voltam para a tentativa de construção de uma identidade comum potencialmente capaz de estimular e consolidar o projeto de integração regional. Nesse caso, trata-se da utilização de projetos educacionais distintos — a alfabetização bilíngue e o ensino das disciplinas de história e geografia — para fomentar uma identidade que fortaleça um projeto de aproximação entre os Estados. Em outras palavras, pontuamos que os projetos educacionais buscaram operar como instrumentos na construção de uma identidade regional sul-americana em direção ao adensamento do projeto de integração regional. Nesse plano, levantamos a hipótese de que, tal como no caso de outros ministérios e agências, o Ministério da Educação é protagonista do exercício de uma diplomacia — a educacional —, embora não tenha exatamente uma agenda própria de política externa.

Nesta investigação constatamos que, se nos restringíssemos a definições muito rigorosas de autoria, ou aos pré-requisitos que definem uma instituição ou um indivíduo como uma unidade de decisão em política externa (Hermann, 2001), o que ganharíamos em precisão conceitual perderíamos em capacidade explicativa do processo de formulação da política externa contemporânea. Assim, embora determinadas instituições, como o MEC, não detenham o grau de autonomia necessária na política externa brasileira para serem caracterizadas como uma unidade decisória de política externa, isso não deve impedir o reconhecimento do impacto substantivo de sua presença sobre o conteúdo da política. Assim, apesar de não ser propriamente um ator, no sentido da plena capacidade de atuação, o MEC possui considerável poder de agência (Bretherton e Vogler, 1999).

Sublinhamos que a presente pluralização de atores — causa e efeito da diversificação temática da política externa — também deve ser pensada como um elemento central na compreensão da política externa brasileira contemporânea. Duas categorias ou expressões complementares ajudam a entender esse novo quadro: *dispersão disciplinada*, como sugere Beshara (2008), e *horizontalização controlada*, como sugere Pinheiro (2009). Ambas, como veremos, resumem os dois movimentos por que passa atualmente a formulação e a implementação da política externa brasileira em suas diferentes modalidades diplomáticas: participação crescente e diversificada de atores na formulação e implementação da política externa, concedendo maior respaldo interno, legitimidade externa e eficiência às políticas e às decisões; e busca incessante de coordenação e controle sobre essa nova configuração da política externa brasileira por parte do Itamaraty.

As novas fronteiras da educação

Os processos de integração regional sul-americanos — Mercosul, Unasul — têm se mantido como importantes estratégias de inserção internacional dos seus países-membros. No que concerne, em particular, às orientações da política externa brasileira, a ênfase no projeto integracionista manteve consistência, preservando sua centralidade ao longo dos diferentes mandatos presidenciais. Nesse sentido, apesar de seus reveses e momentos de desaceleração, o Mercosul, por exemplo, tem perseverado, fomentando o incremento das relações entre os componentes, notadamente no que tange ao intercâmbio comercial, e fortalecido o poder de negociação de seus membros junto a interlocutores externos ao arranjo. Entretanto, não só na esfera econômica têm sido observados avanços integrativos na região. Malgrado o caráter fundamentalmente econômico do bloco, desde sua formação, há 20 anos, os governos de seus Estados-membros — Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai — já demonstravam preocupação em incorporar ao projeto integracionista temas colaterais ao comércio, sobretudo aqueles ligados às áreas de saúde, trabalho, justiça e educação (Draibe, 2007:174; e Fulquet, 2007:6). E, de fato, o que se nota é que, em alguns momentos, os avanços registrados foram justamente nessas áreas, superando inclusive os alcançados no âmbito econômico (Coutinho, Hoffmann e Kfuri, 2007). Para tanto, tem sido fundamental a ação dos ministérios domésticos, reunidos em fóruns submetidos ao Conselho do Mercado Comum.[5]

Assim, em 13 de dezembro de 1991, apenas oito meses após a assinatura do Tratado de Assunção criando o Mercosul, foi constituído o Setor Educacional do Mercosul (SEM), ou Mercosul Educacional, por meio do protocolo de intenções firmado pelos ministros da Educação dos Estados-membros. O SEM foi criado com base na ideia de que a integração regional não deveria estar circunscrita aos aspectos econômicos e políticos, mas abrigar também iniciativas culturais, educacionais e sociais. O Protocolo de Intenções afirma que a educação tem papel fundamental para a consolidação e o desenvolvimento da integração, e o Plano de Ação 2006-2010 reafirmou, com vigor, essa mesma crença.[6]

[5] Ver <http://www.mercosul.gov.br/organograma/organograma-mercosul/view>.
[6] "En todos los países signatarios del Tratado de Asunción, se percibió con claridad que la educación debía jugar un rol principal y que el Mercosur no podía quedar supeditado a meros entendimientos económicos" (Plano de Ação 2006-2010, p. 4).

Scanned by CamScanner

Os objetivos gerais do SEM consistem em construir um espaço educacional integrado por meio da coordenação de políticas de educação, promovendo a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade regional.[7] As intenções que subjazem a essas propostas e que conduzem, como diretrizes centrais, o arranjo educativo apontam em duas direções: forjar uma identidade comum aos países-membros e qualificar a mão de obra regional para garantir a inserção competitiva do bloco. Nesse sentido, o Protocolo de Intenções (1991, grifo nosso) explicita:

> Que a melhoria dos fatores de produção requer necessariamente a elevação dos níveis de educação e de formação integral das pessoas; [...]
>
> Que a educação [...] pode constituir-se em meio eficaz de modernização dos Estados-membros; [...]
>
> *Que da educação depende, em grande parte, a capacidade dos povos latino-americanos de se reencontrarem nos valores comuns e na afirmação de sua identidade frente aos desafios do mundo contemporâneo.*

Comprometido com essa dupla orientação, o SEM consubstancia, em seus enunciados e projetos, a fusão de perspectivas tanto materiais quanto identitárias, demonstrando a interação e a complementaridade entre ambas. De um lado, coerente com as pretensões de ganhos materiais propiciados pela inserção econômica favorecida pelo Mercosul, o SEM é incentivado como uma estratégia de qualificação de recursos humanos e de formação profissional para a produção de alta tecnologia adequada ao nível da competitividade internacional (Piletti e Praxedes, 1998:220). De outro, a iniciativa educacional, ao propor a construção de uma identidade comum, exprime um esforço deliberado para aparar diferenças e criar valores compartilhados, como meio de fomentar a identificação dos países entre si e de esmaecer rivalidades, o que se pretende contribua sensivelmente para o adensamento da integração (Pinheiro, Nogueira e Macedo, 2007:15).

Na estrutura institucional geral do Mercosul, o SEM faz-se representar pela Reunião dos Ministros da Educação, vinculada ao Conselho do

[7] Ver Mercosul social e participativo (2007:35). Disponível em: <www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosulsocialeparticipativo>.

Mercado Comum (CMC), principal órgão decisório do bloco regional.[8] Por ora, basta registrar que a participação direta do Ministério da Educação no SEM, por meio da Reunião de Ministros da Educação, indica que essa burocracia não se tem restringido à formulação de políticas direcionadas ao âmbito nacional, mas que tem encontrado no setor externo — na esfera regional em particular, embora não exclusivamente nesta[9] — um campo significativo de atuação. Configura-se, pois, um acúmulo de tarefas no Ministério da Educação, que ingressa como agente nas relações exteriores do Brasil, além de se ocupar das atribuições referentes às políticas educacionais domésticas, que constituem, *a priori*, sua principal agenda.

É importante agregar a essas afirmações uma informação adicional a fim de melhor avaliarmos a inserção do MEC como parte integrante do arranjo de formulação e implementação da política externa brasileira contemporânea. Conforme estudo recentemente publicado, mais de 80% da estrutura do MEC estão comprometidos com a agenda internacional, ou seja, com atividades de coordenação na área internacional (França e Sanchez Badin, 2010:21).

[8] A atual estrutura organizativa do Mercosul Educacional foi estabelecida na XXI Reunião dos Ministros da Educação, ocorrida em Punta del Este em 2001, sendo aprovada pela Decisão nº 15/01 do Conselho do Mercado Comum. Os principais órgãos deliberativos são: a) Reunião de Ministros da Educação (RME): instância decisória máxima, responsável pela definição das políticas a serem implementadas na área educacional; b) Comitê Coordenador Regional (CCR): órgão assessor da RME, composto por membros políticos e técnicos dos países-membros, propõe políticas de integração e de cooperação no âmbito da educação, assessora a Reunião de Ministros e coordena o desenvolvimento da atuação do SEM; c) comissões regionais coordenadoras de área (CRCs): divididas em comissões técnicas correspondentes a áreas de ensino (educação básica, educação tecnológica e educação superior), devem assessorar o CCR na definição das estratégias de ação do SEM e propor mecanismos para a implementação dos objetivos e linhas de ação definidas no plano de ação do setor; d) grupos gestores de projetos (GGPs): responsáveis pela elaboração e implementação desses projetos, são constituídos como instâncias temporárias específicas convocadas *ad hoc* pelo CCR, estando vinculados a uma CRC ou ao próprio CCR. A instância à qual o GGP está vinculado é responsável pelo acompanhamento da gestão e da execução do projeto (Ata da XXI Reunião de Ministros da Educação, 2001, anexo IV). Há ainda o Sistema de Informação e Comunicação (SIC), instância responsável por suprir as necessidades de comunicação, gestão do conhecimento, informação e trabalho cooperativo no âmbito do SEM, respondendo pela manutenção da página do Mercosul Educacional na internet. O Brasil é encarregado da coordenação do SIC. Ver Mercosul social e participativo (2007:40); e Beshara (2008:63-65).

[9] Outro espaço em que o MEC vem sendo muito atuante é nos projetos levados a termo no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, seja através de acordos de cooperação técnica, concessão de bolsas de estudo ou mesmo da criação de universidades, como a Universidade Internacional da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), oficialmente criada em 20 de julho de 2010.

Scanned by CamScanner

Os projetos empreendidos pelo Mercosul Educacional buscam materializar alguns dos objetivos e princípios consagrados pelo arranjo. Em linhas gerais, contemplam não só acordos de reconhecimento de títulos entre os sistemas educacionais dos diferentes países, mas também outras iniciativas igualmente importantes, como a homologação de documentos e credenciamento de cursos, o que favorece a mobilidade e o intercâmbio entre estudantes e profissionais dos Estados-membros; a construção de uma tabela de equivalência de anos de escolaridade (Saraiva, 1995 e 1997); a criação do Espaço Regional de Educação Superior do Mercosul,[10] hoje consagrado graças aos esforços do governo brasileiro na inauguração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila),[11] e outras iniciativas voltadas para a promoção de um ensino que fomente os valores da integração. Na descrição do então assessor internacional do MEC, os resultados almejados pelo setor educacional do Mercosul seriam:

[10] Essa iniciativa inspirou-se no *Bologna Process* da União Europeia, que tem por objetivo a criação de uma *European Higher Education Area*, onde aos estudantes seria facultada a seleção de cursos diversos e da maior qualidade em qualquer país-membro da UE, com a garantia do aproveitamento dessa experiência na universidade de origem. Vale notar que, embora a educação tenha se tornado um dos campos de atuação da Comissão Europeia apenas com o art. 126 do Tratado de Maastricht (1992), muito antes o tema já fazia parte da agenda de discussões (Petit, 2007). Num universo em que abundam estudos sobre o desenvolvimento de uma identidade europeia a partir de iniciativas tomadas no escopo da UE, o papel da educação nesse processo vem se somando à discussão. Um exemplo são as investigações sobre o projeto Erasmus (*European Region Action Scheme for the Mobility of University Students*), criado em 1987 e concebido como uma ferramenta auxiliar na construção de um novo tipo de identificação política — a identidade *europeia*, que buscaria manter a identidade *nacional* e com ela conviver (Abreu, 2009:4, Bennhold, 2005).

[11] Trata-se de uma universidade criada pelo governo brasileiro, com sede em Foz do Iguaçu, Paraná, na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, em *campus* estabelecido com o apoio da hidrelétrica de Itaipu Binacional, cujo objetivo é fortalecer o Mercosul por meio do ensino e da pesquisa de assuntos pertinentes à integração regional. Assim, serão preconizados temas como recursos naturais, biodiversidade, ciências sociais, linguística e Relações Internacionais, em aulas ministradas tanto em português quanto em espanhol. A previsão é de que a Unila, cujas atividades tiveram início em 2010, venha a comportar cerca de 10 mil alunos, somando graduação e pós-graduação em nível de mestrado e doutorado. O corpo docente da universidade deve ser composto por cerca de 500 profissionais, metade permanentes e metade temporários, periodicamente preenchido por professores visitantes. Os professores também serão divididos por nacionalidade, sendo metade brasileiros e metade originários dos demais países do Mercosul. O corpo discente também será constituído por brasileiros e por alunos dos Estados-membros do bloco. Por isso, o processo seletivo para o ingresso na instituição será oferecido em duas versões — em português e em espanhol — e contemplará conteúdos referidos à América Latina em geral e não ao Brasil especificamente.

- conformar redes de especialistas em história e geografia regional, incorporando-se nos currículos conhecimentos das peculiaridades dos países do bloco; trata-se, aqui, de contrabalançar o ensino de uma história e de uma geografia da diferenciação por um ensino que também demonstre as amplas convergências;
- produzir materiais didáticos sobre história e geografia regional e formar docentes especializados em temas de integração regional;
- estimular o ensino do espanhol e do português como segundas línguas nos currículos escolares, com programas de formação de professores;
- estabelec[er] um sistema eficaz de reconhecimento e certificação de competências em nível regional, assim como processos de credenciamento e avaliação de estudos de graduação e de pós-graduação;
- realizar estudos analíticos com base em indicadores estatísticos educacionais;
- estimular a criação e ampliação de redes de instituições universitárias, redes de educação básica e média e redes de centros de formação docente;
- garantir a eficácia do emprego das tabelas de equivalência de estudos de nível primário e médio, incluindo o nível técnico;
- utiliza[r] os Fundos de Convergência Estruturais do Mercosul em projetos e programas educacionais;
- estabelec[er] sistema de concessão gratuita de vistos para estudantes, docentes e pesquisadores;
- cria[r] uma biblioteca virtual sobre o material existente em matéria de cultura de paz, democracia, direitos humanos e meio ambiente [Candeas, s.d.:3-4].

Mas gostaríamos de nos estender particularmente acerca de duas iniciativas mais diretamente voltadas para a construção de uma identidade comum com vistas a estimular e consolidar os projetos de integração entre os Estados: o exitoso projeto Escolas de Fronteira e a menos exitosa tentativa de formulação de uma história e geografia da integração regional.

Scanned by CamScanner

Escolas de fronteira

Com relação ao primeiro projeto, é importante sublinhar que o ensino do espanhol e do português é uma política que, desde o início, tem sido enfatizada nas deliberações do SEM. Já em sua fundação, o Protocolo de Intenções, de 1991, atestava "o interesse de difundir o aprendizado dos idiomas oficiais do Mercosul — espanhol e português — através dos sistemas educacionais formais, não formais e informais". O recente Plano de Ação 2006-2010 do SEM voltou a defender "el fomento de la enseñanza del español y del portugués como segundas lenguas" (p. 16). Validando essa perspectiva, foi aprovada, no Brasil, a Lei nº 11.161/2005, que tornou obrigatória a oferta do ensino do espanhol como língua estrangeira nas escolas de nível médio.[12]

No que tange particularmente ao projeto Escolas de Fronteira, deve-se notar que sua criação decorreu de protocolo assinado entre o ministro da Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina e o ministro da Educação do Brasil em junho de 2004, tendo como meta promover o ensino do espanhol e do português como segundas línguas, com o objetivo declarado de fortalecer a integração regional. Implementado com o apoio operacional das secretarias municipais e estaduais de Educação, cuja colaboração é considerada essencial para o bom funcionamento do projeto,[13] a ideia foi implementar uma educação bilíngue no ensino fundamental de escolas públicas, de modo a promover o intercâmbio cultural a partir do aprendizado do idioma do país vizinho, dessa forma levando a cabo "proyectos educativos cuyas actividades se orientaron *a instituir un nuevo concepto de frontera*".[14] Com

[12] Ver p. 50 do Relatório da Assessoria Internacional do Ministério da Educação, de 2007.
[13] Entrevista de Milene Reis, da Assessoria Internacional do MEC, a Leticia Pinheiro, em Brasília, em 9-7-2009.
[14] Grifo nosso. Ver <http://www.mercosul.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=270&Itemid=96&lang=es>. Note-se que há uma grande semelhança entre esse projeto e o Lingua Programme da União Europeia (Petit, 2007:13). Outra iniciativa semelhante implantada na Europa e comparável a esta é a do governo da Turquia, relatada por Yanik (2004). A autora mostra como o governo desse país investiu nessa prática ao longo da década de 1990, por meio de uma política de intercâmbio educacional com as repúblicas turkics da antiga União Soviética e da Eurásia. Conscientes da importância da educação como um poderoso mecanismo de criação de identidade e mudança social, conforme explica Yanik (2004:294), as autoridades turcas pretenderam com essa política "to create a stratum of people who would be well versed in Turkish culture and language, which then would act as a bridge between their countries and Turkey. The students coming out of this educational experience were expected to bear the 'Turkic identity' that the Turkish elites thought was in the making since the Turkic republics gained their independence in 1991". Independentemente dos resultados concretos alcançados por essa política,

apenas três anos de vigência, o projeto já se estendia a 10 escolas.[15] Inicialmente implementado na região lindeira entre Brasil e Argentina, o projeto foi ampliado para escolas na fronteira com o Paraguai, o Uruguai, e a pares associados do Mercosul — Bolívia e Chile —, apesar de o Brasil não fazer fronteira com este último. Acrescente-se que sua incorporação ao SEM, ou seja, sua incorporação à agenda de integração regional, só ocorreu após a constatação do sucesso da iniciativa levada a termo bilateralmente.[16] É revelador que, originariamente formulado fora do âmbito da agenda de integração do Mercosul, por iniciativa dos ministérios da Educação do Brasil e da Argentina, o projeto tenha sido posteriormente encapsulado pela agenda do Mercosul, ao demonstrar sua importância e, mesmo, sua necessidade como forma de dirimir diferenças entre as populações envolvidas.[17] Voltaremos a esse ponto mais adiante, após a apresentação de um segundo projeto em que a questão identitária também é central.

História e geografia do Mercosul

Encaminhada aproximadamente entre 1993 e 1997, uma nova e ousada iniciativa contemplaria a decisão tomada pelos representantes dos quatro países-membros do Mercosul, além de Bolívia e Chile como parceiros associados, de "adotar as medidas necessárias para agilizar a produção de materiais pedagógicos, acadêmicos e didáticos destinados ao ensino da história e da geografia do Mercosul", considerando "a importância do

Yanik (2004:304) reitera que "education can be used as one of the most direct means to mould the political culture of a target country by attempting to create a generation of elites familiar with and sympathetic to the culture and to the country that provides education".
[15] O projeto piloto propunha desenvolver atividades conjuntas em quatro escolas, duas brasileiras e duas argentinas: a Escola Estadual de Educação Básica Theodureto Carlos de Faria Souto, em Dionísio Cerqueira (SC); a Escola de Educação Geral Básica Mayor Juan Carlos Leonetti, em Bernardo de Irigoyen, província de Misiones; a Escola Municipal de Ensino Fundamental localizada no Caic de Uruguaiana; e a Escola de Educação Geral Básica Vicente Eládio Verón (ver <http://www.unesco.org.br/noticias/releases/2005/ciencia/mostra_documento>).
[16] Entrevista de Milene Reis, da Assessoria Internacional do MEC, a Leticia Pinheiro, em Brasília, em 9-7-2009.
[17] Segundo Milene Reis, em sua entrevista de 9-7-2009, com o projeto já em andamento, o depoimento dos professores acusou disparidades culturais entre as partes (Brasil e Argentina), revelando estarem de fato as populações locais de costas umas para as outras, cada uma com sua cultura, em particular no que dizia respeito à distinta relação de hierarquia e relacionamento entre professores e alunos brasileiros e argentinos.

Scanned by CamScanner

ensino da história e geografia do Mercosul para fortalecer a identidade regional".[18]

Um grupo de estudiosos do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas em Ensino de História (Nipeh) da Universidade Federal de Santa Catarina dedicou-se a examinar essa iniciativa. Em suas pesquisas, o grupo identificou que, no Compromisso de Brasília de 1996, fora aprovado um documento intitulado *Mercosul Educacional 2000: desafios e metas para o setor educacional*, em que os ministros da Educação signatários propunham, entre outras metas, a de "compatibilização de aspectos curriculares e metodológicos a partir de uma perspectiva regional", que previa o desenvolvimento de metodologia e de produção de materiais didáticos, acadêmicos e pedagógicos para o ensino de história e de geografia a partir de uma perspectiva regional (Cristofoli, Dias, Veríssimo, 2005:24-25).

Enfim, tratava-se de um esforço de parte das autoridades governamentais envolvidas com o projeto de integração regional no sentido de mudar um quadro marcado por forte nacionalismo que teria influenciado os currículos escolares da região, principalmente no Brasil e na Argentina. Uma política deliberada de modificar o cenário da América Latina, caracterizado, nas palavras de Heraldo Muñoz, como uma "região atomizada, dividida, desintegrada" cuja "historiografia e geografia refletiriam esta enorme carência de identidade comum e de um projeto político unitário". Uma região, enfim, onde "predominariam as histórias nacionais, cada país visualizando-se a si mesmo como ilha, ignorando seus vizinhos ou, em alguns casos, onde houve conflitos fronteiriços, até satanizando-os" (Marfan, 1998, apud Cristofoli, Dias, Veríssimo, 2005:26).

Pensado inicialmente como um projeto com vistas ao estabelecimento de conteúdos mínimos de história e geografia para o conjunto dos países, a proposta evoluiu em direção a um documento intitulado "Para uma história e uma geografia da integração regional". O objetivo então passou a ser o "de vincular a dimensão da construção de uma consciência social favorável ao processo de integração por meio do estímulo ao debate da história regional do Prata, do envolvimento dos quatro países em uma matriz histórica que tem muito em comum com a superação dos nacionalismos

[18] Ver Ata nº 2/99 da XVII Reunião de Ministros da Educação dos Países Signatários do Tratado do Mercado Comum do Sul, disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=48&Itemid=32&lang=br>.

historiográficos". Ao mesmo tempo, porém, estipulava-se a necessidade da "coexistência de diferentes paradigmas" e estimulava-se a "compreensão dos aspectos compartilhados e dos que conferem características e dinâmicas particulares a cada uma dessas sociedades" (Saraiva, 1997:19).

Nas palavras de Cristofoli e colaboradores (2005:33), governo e comunidade acadêmica — ainda que por motivos distintos — pareciam concordar quanto à necessidade de "construção de uma nova realidade educacional e particularmente do ensino de história [a fim de] produzir reflexões e ações que [fossem] capazes de estimular a formação de uma identidade latino-americana apta a identificar as semelhanças socioculturais entre os países em pauta e, ao mesmo tempo, ao dar conhecimento das diferenças, propiciar o respeito e a convivência solidária para com as especificidades e alteridades nacionais". Concordavam, sim, pelo menos até esse momento.

O direcionamento dessa iniciativa ao ensino de história, em particular, justificava-se pela consideração de que as narrativas históricas transmitidas nos sistemas educacionais exerciam significativa influência na constituição das identidades, imiscuindo-se, assim, de elevado teor de politização. Mais do que isso, partia-se da suposição de que esse componente político se expressa, inclusive, em termos de política externa e de que existem múltiplas formas de se narrar os processos históricos. A esse respeito, Alessandro Candeas (s.d.:4), que esteve à frente da Assessoria Internacional do MEC entre 2005 e 2007 e chefiou a delegação do Brasil nos encontros do Comitê Coordenador Regional do Setor Educacional do Mercosul de 2005 a 2007, nota que:

> não há, nos livros escolares de história do Brasil, nenhum capítulo sobre Guerra com a Argentina, mas existe, nos livros argentinos, um importante capítulo sobre a Guerra contra o Império do Brasil. Trata-se do que no Brasil é ensinado como a Guerra Cisplatina, que deu origem ao Uruguai independente. Histórias diferentes? Não, perspectivas diferentes sobre os mesmos fatos históricos. A aproximação e o conhecimento recíproco podem auxiliar na superação de preconceitos e estereótipos. Ensinam-se com muito maior frequência nas escolas aspectos da história moderna e contemporânea da Europa e sobre seus rios e montanhas [do] que sobre os processos coloniais, de independência e de modernização e desenvolvimento, tão mais próximos de nossos vizinhos. Não se trata de uma historiografia revisionista

Scanned by CamScanner

e dirigista, preocupada em criar dogmas integracionistas, mas de um ensino mais completo e equilibrado, que demonstre as profundas convergências e realidades compartilhadas pelos países da região.

De fato, o modo pelo qual os eventos são encadeados, as relações de causalidade identificadas e os dados destacados — e silenciados — permite à história conferir sentidos específicos aos acontecimentos. As sagas contadas não resultam de um conhecimento neutro e objetivo; ao contrário, são produto de um discurso específico, apropriado por algum ator (Estado, partido, Igreja, juristas, nação etc.), que elege temas, personagens e fatos como forma de divulgar e consolidar ideias coniventes com a manutenção de algum modo de legitimidade (Ferro, 1983:15). Justamente essa concepção teleológica dos estudos históricos proporcionou a Ferro (1983:1) afirmar que "a história é uma disputa" e que "controlar o passado sempre ajudou a dominar o presente". Ou seja, a força da história a torna um instrumento poderoso na consecução de objetivos de grupos diferentes da sociedade, o que transforma o controle da produção histórica em foro de afirmação e, por consequência, de competição política.[19]

Essa dimensão política da produção e do ensino da história decorre, principalmente, do significativo papel que ambos exercem na construção das identidades. A partir de como são contados a formação e o desenvolvimento de suas sociedades e culturas, os indivíduos constroem sua autoimagem, identificam os valores que compartilham com o grupo no qual se inserem e estabelecem os traços que os diferenciam e particularizam em relação à alteridade. Nesse sentido, afirma Ferro (1983:11):

> Não nos enganemos: a imagem que fazemos de outros povos, e de nós mesmos, está associada à história que nos ensinaram quando éramos crianças.

[19] Como nos lembra Beshara (2007:4), inúmeros exemplos validam essa perspectiva: "Na Índia, as conquistas territoriais feitas pelo país, ainda que ocorridas à força, como as do Camboja, de Java e de Sumatra, são narradas pela história oficial como "libertação", sendo a indianização encarada como adesão voluntária ao modo de vida indiano (Ferro, 1983:34). Na antiga União Soviética, a legitimidade do poder do PC baseava-se na história, tornando-a um assunto de Estado, "visto que o Partido Comunista se apresenta como a vanguarda e a expressão da classe operária a que, segundo a visão marxista da história, cabe a tarefa de realizar a passagem ao comunismo" (ibid., p. 17). No Japão, "toda a história do país devia se adaptar a um dogma fundamental: o de que o status do imperador e de seus vassalos fora fixado para sempre [...] quando da criação do Japão pelos deuses" (ibid., p. 35).

> Ela nos marca pelo resto da vida. Sobre essa representação, que é para cada um de nós uma descoberta do mundo e do passado das sociedades, enxertam-se depois opiniões, ideias fugazes ou duradouras, como um amor.

Esse vínculo entre a narrativa da história, a identidade e o relacionamento com o outro foi também apontado por Friedman (1992:207) ao postular que "a política da identidade consiste em ancorar o presente num passado viável. O passado é, assim, construído de acordo com as condições e o desejo daqueles que produzem os textos históricos no presente". Ou, como afirma Campbell (1992:6), em linha semelhante: "O 'passado histórico' é sempre uma construção discursiva do passado a partir do presente e consiste em muitos elementos distintos que precisam ser selecionados para lhe imprimir sentido".

Foi nesse contexto que o MEC comissionou profissionais para a realização desse projeto, e que estes, a despeito de suas melhores intenções acadêmicas, iniciaram seu engajamento com uma iniciativa de inequívoco compromisso político com o sucesso da integração regional. Supunha-se que seria possível elaborar narrativas históricas que superassem as diferenças nacionais, apontassem semelhanças e contribuíssem, assim, para que os povos dos diferentes países se conhecessem melhor, sem que com isso fossem negligenciadas as especificidades de cada país.

Como já disseram os poetas, porém, há uma distância entre intenção e gesto.[20] Assim, embora a intenção do Mercosul Educacional fosse combinar os supostos traços comuns às peculiaridades locais sem negar disparidades, o projeto não foi adiante. A esse respeito, vale reproduzir o contundente alerta de um dos historiadores envolvidos com o projeto acerca de suas implicações e pressupostos:

> Não estaríamos carregando muito as tintas sobre uma história anterior que "deve" convergir para o esforço de integração do presente? Não seria essa uma forte intervenção ideológica, presentista e teleológica sobre a história da região?
>
> Há uma exagerada tendência, nos novos enfoques integracionistas, para a acomodação dos conflitos históricos e para o silêncio acerca dos perío-

[20] Trecho de *Fado tropical*, de autoria de Chico Buarque e Ruy Guerra.

Scanned by CamScanner

dos conflitivos e dos aspectos que facilitem a construção de uma imagem romântica e necessária de integração. E isso poderá ser grave no desenvolvimento do espírito crítico tão necessário à prática historiográfica e geográfica, bem como ao seu desdobramento nas salas de aula em todos os níveis da educação.

É evidente que não há história e geografia neutras, mas é igualmente infeliz a ideia de dividir a história e a geografia dos povos da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai em antes e depois do Mercosul [Saraiva, 1997:21].

Apesar dos distintos desfechos de ambas as iniciativas, as duas se pautaram por linhas semelhantes, com base na percepção de que a educação tem fortíssimo potencial para se tornar um instrumento de maior identificação política, por meio de projetos que corroborem e estimulem valores comuns, história comum, assim como promovam a aceitação das diversidades, produzindo um engajamento positivo com a diferença.

A associação entre a centralidade do Mercosul na agenda da política externa brasileira e o envolvimento do Brasil, por meio do Ministério da Educação, com o Mercosul Educacional revela que a educação foi pensada como parte da estratégia de reforço das opções de política externa do país. Como já visto, a ênfase no estreitamento das relações com os países vizinhos tem sido uma das principais estratégias de inserção internacional do Brasil nos últimos anos, e nesse contexto se insere a intensificação dos debates relativos à educação na esfera regional.

Notadamente, observa-se que a política externa brasileira vem percebendo a educação como forma de atuação e como tema de relevo nas relações internacionais. A bem da verdade, não é a primeira vez que ocorre no Brasil essa associação entre educação e política externa.[21] Mas esse foi, sem

[21] Em 1938, Vargas baixou decreto impondo a Campanha de Nacionalização da Educação no Brasil. Com essa decisão o governo buscava integrar, mesmo que tardiamente, os imigrantes europeus — em especial alemães, italianos e japoneses. Mas mais que isso: tratava-se de fomentar a identidade nacional proibindo a utilização de língua estrangeira e a publicação de qualquer tipo de comunicação pública ou privada em outra língua que não o português. É foi nesse quadro que, entre 1938 e 1940, foram nacionalizadas inúmeras escolas nos núcleos de colonização alemã, principalmente no Sul do país. No entanto, o período compreendido entre 1938 — ano em que foi inaugurada a Campanha de Nacionalização — e o final de 1940 coincidiu justamente com o período em que Vargas ainda perseguia aquilo que Moura

dúvida, um momento em que, guardadas as devidas proporções e distintas características, testemunhou-se não um movimento em direção a uma homogeneização cultural e linguística típico de um momento de construção e consolidação da identidade nacional, mas um projeto de intercâmbio de diversidades, característico de um processo de construção de uma identidade regional. Em outras palavras, o que postulamos é que essas iniciativas guardavam em seu âmago o propósito, explícito ou não, de contribuir para a construção de uma nova "comunidade imaginada" (Anderson, 1991), na qual, sem questionar as fronteiras nacionais, buscava-se levar a cabo, como já dito, "proyectos educativos cuyas actividades se orientaron a *instituir un nuevo concepto de frontera*".[22]

Mas essa inserção dos projetos educacionais na agenda de política externa nos leva a considerar em maior detalhe um aspecto que perpassa toda essa discussão: o efetivo envolvimento do MEC com a política externa. De fato, essa investigação revelou que as muitas negociações e acordos realizados no

cunhou como uma política de *equidistância pragmática*, ou seja, uma política de aproximações alternadas e simultâneas com os Estados Unidos e a Alemanha, visando a tirar proveito da disputa latente entre os dois (Moura, 1980). Foi com o fim da política de equidistância pragmática que a aliança do Brasil em oposição aos países do Eixo passou a se favorecer e foi mesmo usada em favor da Campanha de Nacionalização (contra japoneses, alemães e italianos). Afinal, se antes a utilização do nazismo como justificativa para controlar toda a comunidade teuto-brasileira, que de resto não era toda nazista, constituía uma ameaça aos interesses do país, tendo em vista suas ligações econômicas com a Alemanha, agora essa justificativa podia ser intensificada e mesmo apoiada. Afinal, já não se tratava "apenas" de reafirmar a nacionalidade, mas também, e principalmente, de uma questão de segurança máxima, no bojo da guerra mundial. Foi apenas em um segundo momento, ou seja, já alcançando o período 1941-1943 e quando a própria Campanha de Nacionalização já arrefecera que, aí sim, como bem notaram Schwartzman, Bomeny e Costa (2000:159-160), "[d]esagregar o grupo alemão [passou a ser obviamente] garantir a unidade nacional e combater as influências nazistas no território brasileiro. Com esse novo ingrediente, o governo poderia eximir-se das acusações de propulsor de uma política nacionalista xenófoba — de resto atribuída ao fascismo e ao nazismo —, legitimando-se como protetor de uma identidade nacional contrária à doutrina nazifascista (agora sim em linha com a opção diplomática), ou seja, ação legítima em face da ameaça de nível internacional e sistêmico". E continuam: "Tudo se passa como se a nacionalidade brasileira, já constituída, estivesse sofrendo a ameaça de ser destruída pela ação de grupos estrangeiros afinados com o nazismo, e não o contrário, ou seja, que sua construção estivesse condicionada à eliminação dos grupos e culturas diferenciadas", agora sustentada e legitimada pela ação aliada. Daí se entende que foi justamente quando a campanha começou a perder força que mais se intensificou a nacionalização de núcleos germânicos — das 2 mil escolas desses núcleos nacionalizadas, a maioria o foi após 1942. Trata-se aqui, de modo muito interessante, de uma prática de erguimento de fronteiras internas, de exclusão do outro no interior do país; portanto, de fazer política externa internamente.

[22] Grifo nosso. Ver <http://www.mercosul.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=270&Itemid=96&lang=es>.

Scanned by CamScanner

âmbito do Mercosul Educacional foram empreendidos pelo Ministério da Educação brasileiro e não pelo Itamaraty. Ou seja, se a tradição acadêmica brasileira consagra a tese da insularidade e do monopólio do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação da política externa, a questão educacional no Mercosul aponta para o envolvimento de novos atores como a agenda exterior do país. Nesse sentido, cabe-nos ainda refletir sobre o que essa presença revela e o que, ou em que, ela altera nossa percepção sobre como se faz e do que se constitui a política externa. E é sobre essas questões que nos debruçaremos a seguir.

A diplomacia da educação

Por essa breve descrição de projetos elaborados pelo MEC, pode-se perceber que a atuação do Brasil nesse arranjo tanto reflete a dilatação dos assuntos tratados pelo Mercosul quanto, sem dúvida, uma expansão de atores na política externa brasileira.[23] Tal expansão de atores, porém, ainda causa algum desconforto na agência diplomática brasileira.[24] Como

[23] Entre os ministérios mais ativos nesse campo, o da Saúde, sem dúvida, merece destaque. Sua atuação no campo da cooperação internacional é de grande visibilidade, sendo sua assessoria internacional a que talvez mais se pronuncie, possuindo inclusive um boletim específico, o *Cooperação Saúde*, cujo primeiro número foi lançado em outubro de 2009, e que, com periodicidade trimestral, busca fornecer informações atualizadas sobre a atuação internacional do ministério. É digno de nota a clareza com que o editorial desse primeiro número do boletim afirma a inserção da saúde na política externa brasileira e a atuação particular — embora não isolada do MRE e da ABC — do Ministério da Saúde nesse campo.

[24] Na década de 1990, quando já era clara a inevitabilidade desse novo cenário, alguns diplomatas se posicionaram a respeito. Em sua investigação sobre a presença da saúde na agenda externa, por exemplo, Rubarth (1999:226) afirmava: "a incorporação sistemática dos temas sociais, especialmente os da saúde, na formulação da política exterior do Brasil reforça a legitimidade do trabalho diplomático, na medida em que este ficará alinhado não só com as prioridades programáticas do governo, mas também com as aspirações de grande parte da sociedade. A fim de assegurar a efetividade desta tarefa, sugeriu-se que ela seja desenvolvida preferencialmente de forma integrada entre a Chancelaria e os órgãos setoriais do governo, em particular os da saúde, e seja conduzida externamente pelo Itamaraty". E, em palestra na Escola Superior de Guerra, pontuava o então secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Sebastião do Rego Barros (1996): "Inspirado por objetivos permanentes, o Itamaraty desempenha duas tarefas primordiais que antecedem a execução da política externa: a formulação de suas diretrizes gerais e a coordenação com os demais órgãos do governo e entidades civis. [...] A importância do trabalho de coordenação deve-se à grande multiplicidade e complexidade dos temas da política externa. A multiplicidade de temas exige do diplomata transitar por áreas tão distintas quanto comércio exterior, meio ambiente, desarmamento, direitos humanos, ciência e tecnologia, transportes, comunicações, terrorismo e narcotráfico. Não basta, no entanto, que o agente diplomático conheça de modo profundo a realidade nacional e tenha uma formação ampla capaz de habilitá-lo a negociar temas de natureza variada. A complexidade de cada um dos assuntos exige a articulação do Itamaraty com os demais ministérios e órgãos do governo, a fim de que o trabalho diplomático reflita o tratamento preciso e abalizado dos temas, mantendo a necessária coerência com as posições e políticas que o governo brasileiro adota no plano doméstico".

nos disse recentemente um diplomata: "Num mundo ideal, os países se relacionariam por meio de seus ministérios das Relações Exteriores".[25] No entanto, são diversos os casos em que as demandas se dirigem diretamente aos outros ministérios, sem ciência ou mesmo coordenação do Itamaraty.[26] De fato, a referência a esse "mundo ideal" expressa a recorrente demanda da agência diplomática brasileira de exercer a coordenação e, segundo alguns de seus membros, até mesmo ter o controle e o monopólio na definição do conteúdo da política externa brasileira. Contudo, desde a década de 1990, diferentes setores da sociedade e distintas agências do Estado vêm demonstrando crescente interesse nos assuntos de política externa. Seja devido à globalização, que encurta distâncias e torna os fatores internacionais cada vez mais presentes no cotidiano social, seja devido ao processo de liberalização por que passou o Brasil, tornando o país mais suscetível às movimentações econômicas externas, os efeitos distributivos das decisões de política externa são cada vez mais sensíveis aos diferentes atores sociais (Lima e Hirst, 2002:88). Ao mesmo tempo em que as questões internacionais têm crescente destaque no cenário interno, a ação exterior do país ganha visibilidade e, assim, ocupa maior espaço no debate público: a política externa, enfim, politiza-se. Por isso, o Itamaraty, além de ter sua atuação mais detidamente acompanhada por outros órgãos da administração pública e pela opinião pública, perdeu sua exclusividade na condução das relações exteriores do país, uma vez que um número crescente de atores — estatais e não estatais — adquiriu interface externa em suas atividades.

Uma explicação para essa tendência é a crescente necessidade de especialização técnica para se atuar em política externa. Em linhas gerais, os membros do Ministério das Relações Exteriores são caracterizados por formações generalistas, o que atrairia profissionais com formação especializada

[25] Entrevista de Daniel Lopes, da Divisão de Temas Educacionais do MRE, a Leticia Pinheiro, em Brasília, em 9-7-2009.

[26] Entrevistas de Daniel Lopes (Brasília, 9-7-2009) e de Alessandro Candeas a Leticia Pinheiro, em Brasília, em 31-3-2009.

Scanned by CamScanner

de outras agências burocráticas a participarem das negociações internacionais. Isso pode explicar em parte o processo de descentralização horizontal da política externa, que passou a se estender a diferentes setores das burocracias governamentais. Não se pode esquecer, porém, que a própria estrutura administrativa do ministério vem buscando atender a essa demanda, complexificando-se e especializando-se (Rivarola Puntigliano, 2008), tornando-se cada dia mais e mais um espelho do Planalto, com suas divisões e subdivisões temáticas. Além disso, é preciso notar a orientação explícita do ministério no sentido de receber em seus quadros profissionais egressos de diferentes áreas de especialização, reconhecendo a diversidade temática da política externa contemporânea e a necessidade de incorporar os mais variados perfis em sua estrutura.

O protagonismo do Ministério da Educação nas discussões do setor educacional do Mercosul pode ser atribuído, pois, à qualificação da instituição para debater programas e estratégias educacionais, e também à diversificação da agenda temática da política externa, causa e consequência dessa atuação. O mesmo vem acontecendo com outros ministérios, que dia a dia testemunham e contribuem para alargar sua competência em assuntos de política externa.[27] De fato, conforme constatam pesquisas recentes, há uma grande latitude na formulação e implementação da política externa, "distribuídas por toda a estrutura do Poder Executivo Federal e não apenas no MRE" (Cintra, 2010:342).

Mas como se daria na prática o relacionamento entre essas agências? A esse respeito, é interessante sublinhar a resposta de uma técnica do MEC a nossa pergunta sobre o grau de autonomia do ministério na formulação e implementação de um projeto com interface com a política externa brasileira para o Mercosul, sabendo-se que a Reunião de Ministros do Mercosul não tem poder decisório:

> O Itamaraty [...] é o nosso norte. Ele norteia as ações, ele acompanha para que não haja nenhum problema de nível de diplomacia. Nas reuniões de ministros da Educação nós temos um representante do Itamaraty, ele não tem poder de palavra, de voto, nada [...]. Ele é consultado. Ele está lá mais para ser um suporte do que propriamente para direcionar alguma coisa. [...]. O que foi decidido na reunião de ministros passa para ser firmado na reunião de chanceleres. Aí, sim [...] A não ser que seja uma coisa assim muito longe da PEB — o ministro não vai acatar uma determinação que fira a determinação do presidente. Por isso [é] que o Itamaraty não tem ingerência. Ele só tem ingerência nos projetos que desenvolve. Existem ações bilaterais que ele desenvolve, mas não relacionados à área de educação.[28]

[27] Pesquisa recente sobre a atribuição de competências aos órgãos do governo concedida pela Lei nº 10.683/2003 e pelos decretos específicos que estabelecem a estrutura regimental dos ministérios, secretarias e conselhos que compõem o Poder Executivo Federal indica que a nada menos que 45% dos ministérios é atribuída competência relacionada à política externa (Cintra, 2010:339).

E indagada sobre qual era o poder do MRE de interferir nos projetos, tanto no seu desenvolvimento quanto na sua iniciativa, esta mesma técnica afirmou: "Nada. Nenhum. Poder ele não tem, pode dar sugestões. Mas que seja acatada, nenhuma. [Não] dentro das atividades educacionais".

Revelador também é olharmos esse relacionamento por outro ângulo — o do Itamaraty. Ao justificar a propriedade das atividades das assessorias internacionais dos ministérios domésticos e a conveniência de elas serem ocupadas por um diplomata de carreira ("uma conquista do Itamaraty para melhorar, dar maior coordenação à política do governo"), Alessandro Candeas, ex-assessor internacional do MEC, descreveu as funções dessa assessoria como de compatibilização entre as agendas do Itamaraty e do outro ministério. Às assessorias internacionais caberia oferecer desde orientação sobre questões de natureza protocolar até esclarecimentos relativos às prioridades políticas do país e à noção do que deve e do que não deve ser feito em defesa dos interesses nacionais, cujo conhecimento caberia ao Itamaraty. "Quem faz a política externa é o Itamaraty, não são estes ministérios [...] Mas você tem que ter o equilíbrio. O Itamaraty não pretende monopolizar, mas sim coordenar".[29]

No mesmo diapasão, ou seja, defendendo a importância da cooperação interburocrática para afinar posturas, a Assessoria Internacional do Ministério da Educação, à época também sob a chefia de Candeas, em relatório de 2007 (p. 8), postulava:

> Aprimorou-se a relação entre os ministérios da Educação e das Relações Exteriores, com a diversificação e ampliação de projetos conjuntos entre setores

[28] Entrevista de Milene Reis, da Assessoria Internacional do MEC, a Leticia Pinheiro, em Brasília, em 9-7-2009.
[29] Entrevista de Alessandro Candeas, assessor internacional do MEC de 2005 a 2007, a Leticia Pinheiro, em Brasília, em 31-3-2009.

Scanned by CamScanner

de ambas [as] instituições. Multiplicaram-se as visitas recíprocas e a organização de reuniões de trabalho entre responsáveis por setores dos dois ministérios. A expansão dos projetos de cooperação Sul-Sul é responsável, em grande parte, por essa ampliação de laços e atividades conjuntas.

Nesse sentido, parece-nos pertinente perguntar se a atividade internacional autonomamente desenvolvida pelo Ministério da Educação esteve realmente em sintonia com as diretrizes de política externa do governo brasileiro. Pois bem, a comparação entre o comportamento do Ministério da Educação e a política externa governamental aponta para posições convergentes. A atuação dessa agência no setor educacional do Mercosul é coerente com a ênfase dispensada pelo governo à integração sul-americana e, especialmente, ao Mercosul.

Na realidade, mais do que simplesmente condizente com o projeto externo do governo, a atuação internacional do MEC tem sido mesmo um instrumento de ação externa do Brasil para adensar seu comprometimento com o processo de integração regional. O desempenho do Ministério da Educação favorece o aprofundamento do arranjo integracionista, o que se coaduna com a posição privilegiada que o Mercosul ainda ocupa na agenda da política externa brasileira. Como visto, o ingresso da temática educacional pretendeu contribuir para consolidar a integração regional, confirmando a ideia de que as estratégias têm se complementado, e o compromisso do Ministério da Educação com o SEM tem servido para fortalecer o compromisso do Brasil com o Mercosul (Pinheiro, Nogueira e Macedo, 2007:18). Eis o que afirma, por exemplo, o ministro da Educação, ao se manifestar sobre a criação da Unila: "A integração dos países da América do Sul é uma necessidade emergente. A criação da Unila representa a vontade do Brasil de dar passos mais largos no que se refere ao continente".[30]

Ressaltando a relevância do SEM, Haddad chegou mesmo a considerar que: "a educação é uma das áreas de maior integração e crescimento entre os países do Mercosul".[31]

[30] Discurso do ministro da Educação, Fernando Haddad, na cerimônia de posse da comissão para implantação da Unila, em 6 de março de 2008. Disponível no site institucional do Mercosul Educacional.

[31] Discurso do ministro da Educação, Fernando Haddad, em Belo Horizonte, na cerimônia de encerramento do III Fórum Educacional do Mercosul, em 24 de novembro de 2006. Disponível no site institucional do Mercosul Educacional.

Por sua vez, o chanceler Celso Amorim afirmava:

> A ação diplomática do governo Lula está impregnada de uma perspectiva humanista, que faz com que seja, a um só tempo, instrumento de desenvolvimento nacional e defensora de valores universais. Assim, nos concentraremos tanto em projetos de interesse imediato — com ênfase na promoção da integração do Mercosul e da América do Sul, na articulação de uma agenda comercial afirmativa e na intensificação de parcerias bilaterais — [quanto] em objetivos de natureza mais ampla, como a redução do hiato entre ricos e pobres, a promoção e proteção dos direitos humanos, a defesa do meio ambiente e a construção de um mundo mais justo, mais seguro — e mais pacífico — com base no Direito Internacional e nos princípios do multilateralismo.
>
> Nossa prioridade é indiscutivelmente a América do Sul. Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.[32]

O que constatamos é que a participação do Ministério da Educação na política externa brasileira não decorre de forças aleatórias nem de decisões tomadas pelo MEC de modo autônomo. A atuação da agência educacional esteve inserida no projeto político definido e executado pelo conjunto do governo e que se destinava a solidificar o Mercosul. Decorre daí a ideia de que a expansão de temas no bloco não pode ser compreendida como um processo automático, mas que se origina de opções políticas endereçadas ao incremento da integração. O governo brasileiro, politicamente motivado a intensificar o arranjo regional, lançou mão de seus órgãos burocráticos especializados para se envolver nas discussões regionais, ampliando o espectro dos temas contemplados, o que, em última análise, favoreceu o amadurecimento do processo integrativo.

Nesse sentido, é fato que o MEC realmente atua em política externa, implementando, *per se*, medidas de alcance internacional. No entanto, as razões que justificam esse envolvimento ministerial não se circunscrevem à

[32] Aula magna intitulada "A diplomacia do governo Lula", proferida pelo chanceler Celso Amorim no Instituto Rio Branco em 10 de abril de 2003.

Scanned by CamScanner

própria dinâmica da burocracia, mas estão fortemente vinculadas às amplas diretrizes de política externa definidas pelo governo.

Em resumo, a participação do Ministério da Educação na política externa brasileira para o Mercosul se fez acompanhar pela inserção da temática educacional nas discussões do arranjo. Tendo em vista os potenciais efeitos da educação no aprofundamento do processo integrativo, depreende-se que o envolvimento do MEC é informado pela intenção de contribuir para a consolidação do bloco. Conclui-se, portanto, que a atividade do MEC operou, em última instância, como um recurso para executar a orientação de política externa do governo de enfatizar a integração regional.

Conclusão

Segundo Reynolds, pode-se definir política externa como "o conjunto de medidas adotadas pelos diferentes setores do governo do Estado em relação com outras entidades que também atuam na arena internacional, com a finalidade de promover os objetivos permanentes dos indivíduos os quais o Estado representa". Ou seja, "cada segmento organizado da sociedade e os órgãos da burocracia do Estado (principalmente os especializados: diplomacia e forças armadas) *tem sua própria política externa*; a partir de sua avaliação do quadro internacional e de seus interesses específicos, cada qual busca maximizar sua participação no processo de destilação que resulta no ato final de elaboração da política externa" (1977:58, apud Gonçalves e Miyamoto, 1993:211, grifo nosso). As implicações decorrentes dessas afirmações merecem uma atenção cuidadosa, tanto porque sugerem que para além das Forças Armadas, consideradas um dos principais atores rivais do Ministério das Relações Exteriores (Hill, 2003), haveria outros a desempenhar esse papel, quanto porque, sendo assim, existiria uma disputa inerente ao processo de formulação e implementação da política externa cuja explicação passaria inevitavelmente pela assunção da existência de disputas interburocráticas.

Neste capítulo, concordamos com a existência de uma crescente multiplicidade de participantes na formulação da política externa, mas admitimos que essa multiplicidade nem sempre é pautada por disputas de interesses ou visões distintas do rumo a ser seguido pela política externa. No caso aqui examinado, vimos que projetos educacionais foram pensados

como ferramentas importantes na construção de uma identidade e no fortalecimento do arranjo regional, e que isso certamente potencializou ou mesmo concedeu poder de agência ao Ministério da Educação.

No caso aqui investigado, porém, o componente político da inserção do tema da educação na política externa brasileira dirigida ao Mercosul relaciona-se com a apropriação da educação como forma de consolidar o processo de integração regional. Com base na ideia de que os projetos políticos de um Estado manifestam-se fortemente na constituição dos sistemas educacionais nacionais, é plausível conceber que, também em suas ações exteriores, os países se valham de medidas educacionais para respaldar suas estratégias e assegurar seus objetivos. Nesse sentido, a opção brasileira pela ênfase no Mercosul seria recrudescida pelo apoio às iniciativas educacionais desenvolvidas no âmbito do bloco. Em outros termos, a integração seria favorecida pelo SEM, que, por buscar forjar uma identidade comum entre os países do bloco, atuava no sentido de deslocar as relações entre os Estados de uma "cultura lockiana", marcada pela rivalidade, para uma "cultura kantiana", caracterizada pela harmonia e pela amizade (Wendt, 1999; Pinheiro, Nogueira e Macedo, 2007).

O que destacamos aqui é que alguns elementos centrais na construção do Estado-nação, como uma história comum e uma cultura comum, que contribuem para a construção de uma "comunidade imaginada" (Anderson, 1991) como o Estado, também aparecem na construção de outros tipos de comunidades imaginadas. Assim, resguardando as diferenças entre o Estado-nação e uma entidade supranacional como o Mercosul, ambos, à sua maneira, constituem comunidades políticas. Nesse sentido, o aprendizado simultâneo das diferentes línguas faladas no espaço regional,[33] assim como o aprendizado ou a tentativa de se escrever uma história comum em que a inclusão e a cooperação sejam enfatizadas em detrimento da exclusão e da competição são parte do projeto educacional que cria uma identidade compartilhada, que por sua vez ajuda a constituir uma comunidade política.

As observações registradas neste capítulo tiveram como estímulo a necessidade de se buscar novos ângulos para a compreensão das relações

[33] É de notar que no projeto Escolas de Fronteira implantado com a Bolívia previa-se o ensino trilíngue, incluindo, além das línguas oficiais do português e do espanhol, o guarani. Entrevista de Alessandro Candeas a Leticia Pinheiro, em Brasília, em 31-3-2009.

Scanned by CamScanner

internacionais. Tendo em vista o crescente incremento das interações internacionais, que produzem efeitos em cada vez mais dimensões da vida contemporânea, é imperativo estar atento aos novos temas e atores que vêm sendo incorporados à dinâmica internacional. Nesse caso, a educação sobressai como um espaço que já extrapola os domínios domésticos e estabelece canais intensos de comunicação com o nível externo. Mais do que isso, as questões educacionais, por estarem intrinsecamente vinculadas a fatores de identidade e cultura, tornam evidente a importância de se abordar essas temáticas na tentativa de compreender a vida internacional.

Outro ponto significativo dessa discussão é a problematização do chamado "interesse nacional". Ao se levar em conta os diferentes atores que tomam parte na política externa, promove-se a reeducação do olhar do analista, de modo que ele perceba as outras fontes de que se originam os supostos interesses da nação. Por isso, é preciso que se entenda que "muito da política externa gira em torno de definir, e não defender, os interesses nacionais" (Finnemore, 1996:ix).

Desse modo, a ação externa brasileira no âmbito do Mercosul Educacional aponta para a intenção de aprofundar a integração regional por meio da superação de rivalidades e diferenças. Reconhecido o papel político desempenhado pelo ensino de história, é plausível conceber que este não se circunscreva à política interna, mas que também se estenda e se manifeste na política *externa*. Ora, se os Estados podem se valer de artifícios educacionais para empreenderem políticas no âmbito doméstico, não há razão para descreditar que avancem em medidas da mesma natureza em suas relações externas. Portanto, a educação, aqui representada pelo viés específico do ensino de história, pode traduzir-se em meio de recrudescer as opções de política externa dos Estados. A esse respeito, cabe lembrar as palavras de Braga (2009:62) em seu artigo sobre língua e poder: "as línguas dividem a humanidade em grupos. É por meio de uma língua comum que um grupo de pessoas age em concertação [...]. Falar uma língua é compartilhar percepções, anseios e inspirações". Por outro lado, sabemos que muitas dessas iniciativas são implementadas em detrimento ou mesmo em deliberada negação de outras línguas e culturas.

Isso deixa claro que os mecanismos de atuação política podem se valer de instrumentos muito variados. No caso da política externa, por exemplo, as articulações não se restringem a entendimentos nas esferas comercial, econômica ou militar, mas também se exprimem por meio de acordos centrados em questões culturais e educacionais. Em decorrência, é premente que a análise de política externa incorpore o debate sobre essas temáticas, de modo a alargar seu poder explicativo acerca do comportamento internacional dos atores políticos.

Bibliografia

ABREU, Ana Clara. O papel do programa Erasmus no processo de integração europeia. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, 2009. (Relatório — Programa de Iniciação Científica.)

ANDERSON, Benedict. *Imagined communities:* reflections on the origins and spread of nationalism. London: Verso, 1991.

BARROS, Sebastião Rego. A execução da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, maio 1996.

BENNHOLD, Karin. Quietly sprouting: a European identity. *International Herald Tribune*, 27 Apr. 2005. Disponível em: <http://yaleglobal.yale.edu/content/quietly-sprouting-european-identity>.

BESHARA, Gregory Louis. *Identidades forjadas:* o ensino de história e a política externa brasileira para o Mercosul. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, 2007. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/iri/iri_gregory_beshara.pdf>.

_____. *Dispersão disciplinada:* as participações ministeriais na política externa brasileira para o Mercosul. 2008. Monografia — PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2008.

BRAGA, Marcela Magalhães. Novo acordo ortográfico: língua e poder. *Juca*, v. 3, p. 56-62, 2009.

BRETHERTON, C.; VOGLER, J. *The European Union as a global actor.* London: Routledge, 1999.

CAMPBELL, David. *Writing security — United States foreign policy and the politics of identity.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CANDEAS, Alessandro. Uma educação para a integração. dat.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional — 2005-2009.* Brasília: Ipea, ABC, 2010. 78p.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. Raios X da integração. *Estudos e Cenários*, maio 2007.

Scanned by CamScanner

SARAIVA, José Flavio Sombra. O Brasil e a integração hemisférica: vertente histórica. *Em Aberto*, v. 15, n. 68, p. 35-44, out./dez. 1995.

_____. O Brasil na integração cultural e educacional do Mercosul. In: RECONDO, Gregorio. *Mercosur: la dimensión cultural de la integración*. Buenos Aires: s.ed., 1997. p. 191-201.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/FGV, 2000.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YANIK, Lerna K. The politics of education exchange: Turkish education in Eurasia. *European-Asian Studies*, v. 56, n. 2, p. 298-307, Mar. 2004.

Scanned by CamScanner